

ДОКЛАД

о результатах деятельности совместной рабочей группы по осуществлению контроля за реализацией Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» в соответствии с Постановлением Государственной Думы от 21 июля 2017 года № 2215-7 ГД

В целях выполнения Постановления Государственной Думы от 21 июля 2017 года № 2215-7 ГД решением Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям (далее – Комитет) была создана совместная рабочая группа по осуществлению контроля за реализацией Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее – рабочая группа).

В состав рабочей группы вошли представители Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды, Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, фракций в Государственной Думе. К участию в ее работе были также приглашены представители Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее – Закон) был разработан в связи с необходимостью устранения несоответствия сведений, носящих взаимоисключающий характер, в Едином государственном реестре недвижимости и государственном лесном реестре.

На момент внесения законопроекта в Государственную Думу было выявлено более 260 тыс. пересечений границ земель иных категорий с землями лесного фонда на площади от 1,7 до 4 млн га (по разным источникам информации). Как следствие этого наблюдались многочисленные споры о праве собственности, невозможность эффективного территориального

планирования. Добросовестные граждане, права которых на принадлежащие им земельные участки зарегистрированы в ЕГРН (то есть официально подтверждены государством), оказались под угрозой изъятия земельных участков, выселения из строений на таких участках расположенных.

Закон для решения этих проблем установил приоритет сведений Единого государственного реестра недвижимости над сведениями государственного лесного реестра с исключением из этого принципа в отношении некоторых категорий земельных участков (например, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, территорий объектов культурного наследия) без предварительной проверки оснований возникновения прав на них у частных лиц. Правила Закона применяются, если право частного лица на земельный участок возникло до 1 января 2016 года.

В то же время многими представителями экологического сообщества и депутатского корпуса на момент проработки законопроекта и принятия Закона отмечалось, он несет в себе риски массовой легализации случаев незаконного перевода земель лесного фонда в иные категории земель, самовольных захватов лесных земель, утраты лесов, вырубки их под застройку. Именно этими опасениями было продиктовано решение депутатов Государственной Думы поручить профильным комитетам организовать совместную рабочую группу по осуществлению контроля за реализацией данного Закона.

С начала осенней сессии Государственной Думы в рамках деятельности рабочей группы проведено три заседания (18 сентября 2017 года, 17 октября 2017 года и 17 ноября 2017 года), на которых обсуждались проблемы применения Закона, в том числе о первоочередных мерах, направленных на реализацию Закона, количестве зафиксированных случаев его применения, ходе работы по внесению в ЕГРН сведений лесничествах, лесопарках, особо охраняемых природных территориях (далее ООПТ) и другие.

Для комплексного анализа осуществления контроля за реализацией Закона Комитетом были направлены запросы в Минэкономразвития России, Минприроды России, Минкультуры России, Росреестр, Рослесхоз и иные ведомства, а также в субъекты Российской Федерации о ходе исполнения предусмотренных законом полномочий указанных ведомств.

По информации, полученной от Росреестра по состоянию на 15 ноября 2017 года по всей Российской Федерации зафиксировано 358 случаев применения Закона. Пересечения устранены на площади в 255 га. Из общего количества случаев 105 касаются пересечений лесных участков внутри лесного фонда.

Для справки: по информации из Республики Карелия площадь республики составляет примерно 17,2 млн. га, в то же время, по данным

ЕГРН площадь лесного фонда в республике - 20 млн. га., по данным государственного лесного реестра площадь леса в республике - 14,9 млн. га.

За счет земель населенных пунктов границы лесного фонда на 15 ноября 2017 года скорректированы на 5 га по всей территории Российской Федерации.

По информации, полученной от Рослесхоза, в связи с реализацией положений Закона и пункта 4 постановления Государственной Думы, который касается необходимости установления границ лесничеств, лесопарков, расположенных на землях лесного фонда в непосредственной близости от мегаполисов и соответствующего поручения Правительства РФ подготовлен план мероприятий с определением ежегодных объемов работ. В соответствии с данным планом должны быть установлены и внесены в ЕГРН границы 64 лесничеств (лесопарков) на территории 35 субъектов РФ.

По результатам обсуждения данного плана мероприятий рабочей группой была констатирована потребность в дополнительном бюджетном финансировании на его реализацию в рамках государственной программы РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы. В связи с этим Комитетом поддержаны поправки к бюджету на 2018 и плановый период 2019-2020 годов о выделении в рамках данной государственной программы на первоочередные мероприятия по установлению границ лесничеств и лесопарков на землях лесного фонда в 2018 году - 1.9 млрд рублей, в 2019 - 2 млрд рублей, в 2020 - 3 млрд. рублей.

24 октября 2017 года Комитетом были проведены парламентские слушания по вопросам реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» с участием представителей комитетов Государственной Думы, фракций в Государственной Думе, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, общественных и научных организаций. В парламентских слушаниях посредством видеоконференцсвязи приняли участие представители 9 субъектов Российской Федерации, которые доложили о ходе реализации Закона в соответствующих регионах. Участники парламентских слушаний, в том числе представители экологического сообщества, отметили отсутствие информации о случаях легализации незаконных захватов лесных земель, незаконном выводе земель из лесного фонда.

Таким образом, по итогам деятельности рабочей группы, а также по итогам всех проведенных мероприятий злоупотреблений при применении Закона несущих в себе экологические риски не выявлено. В то же время следует отметить, что положения Закона реализуются на местах довольно медленно и недостаточно эффективно. По информации, полученной от Росреестра, в 53 субъектах РФ на данный момент не зафиксировано ни одного случая применения Закона органами регистрации прав. Граждане сталкиваются с недостаточным пониманием норм Закона органами исполнительной власти в регионах, трудностями при взаимодействии с ними.

Следует отметить, что содействие гражданам в правоприменении оказывается посредством созданного под эгидой Комитета сайта леснаяамнистия.рф. На сайте размещается вся актуальная информация о деятельности рабочей группы, поступающие от ответственных ведомств разъяснения, ответы на наиболее часто встречающиеся вопросы по тематике Закона. Поступающие на сайт обращения анализируются аппаратом Комитета и либо обрабатываются самостоятельно, либо направляются органам исполнительной власти - членам рабочей группы для принятия по ним решения в соответствии с компетенцией.

Требуется обратить особое внимание на необходимость формирования положительной судебной практики применения Закона № 280-ФЗ. Поскольку граждане, лишенные своего имущества до вступления Закона в силу, могут вернуть его только в судебном порядке и срок такой возможности ограничен одним годом. Однако, несмотря на то, что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 21 сентября 2017 года отметил недопустимость произвольного отнесения земельного участка к землям лесного фонда только на основании формальных критериев нахождения его в границах лесничества по данным государственного лесного реестра, а также обратил внимание, что закон дает возможность вернуть ранее истребованный в судебном порядке земельный участок, обратившись до 11.08.2018 в суд с требованием о признании права на него, суды применяют положения Закона весьма осторожно.

Также рабочая группа отмечает, что риски, связанные с возможным некорректным применением Закона существуют в результате ненадлежащего исполнения требований смежного законодательства. Так по запросу Комитета получена информация от регионов о ситуации с внесением сведений о границах ООПТ в ЕГРН. Информация поступила от 79 регионов. Она демонстрирует очень низкий процент ООПТ, информация о границах которых имеется в ЕГРН. В такой ситуации у регистратора прав может отсутствовать информация, на основе которой он должен принять решение о

том, что применение Закона к тому или иному земельному участку исключается в связи с его нахождением в границах ООПТ.

Считаем, что работа по внесению в ЕГРН сведений о границах ООПТ должна быть кардинальным образом активизирована в связи с этим обстоятельством.

В связи с изложенным члены рабочей группы полагают целесообразным:

- 1) продолжить деятельность рабочей группы.
- 2) рекомендовать Правительству Российской Федерации, высшим органам исполнительной власти субъектов РФ не реже 1 раза в 6 месяцев направлять в рабочую группу информацию о ходе реализации Закона.
- 3) рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации провести анализ и обобщение судебной практики применения Закона.